

Jean-Michel Brahier

*Avocat, Docteur en droit
Chargé de cours à
l'Université de Fribourg*

Avis de droit

Concerne :

Comité de l'Agglomération : LMob - Plan de mobilité - Compétences des communes

Date :

Septembre 2023

Objet :

Quelles sont les compétences des communes en matière de plans de mobilité d'entreprises ?

Plan de l'avis de droit

A.	ELÉMENTS JURIDIQUES RETENUS	3
(a)	<i>Le fondement constitutionnel</i>	3
(b)	<i>Le plan de mobilité</i>	3
(c)	<i>La répartition des compétences figurant dans la LMob</i>	4
B.	REPONSES AUX QUESTIONS	6
(a)	<i>En quoi l'absence de dispositions d'application dans le Règlement sur la mobilité impacte-t-elle l'obligation d'établir un plan de mobilité fixée dans la loi sur la mobilité ?</i>	6
1)	L'édition de dispositions d'exécution ou de substitution	6
2)	En l'espèce	6
(b)	<i>Les communes peuvent-elles de manière générale prévoir les modalités de mise en œuvre de la disposition cantonale prévue par la LMob ?</i>	7
1)	L'autonomie communale	7
2)	L'interprétation de la loi	8
3)	En l'espèce	9
(c)	<i>Les communes peuvent-elles prévoir une définition différente des entreprises soumises à l'élaboration d'un plan de mobilité que celle prévue par la LMob ?</i>	12
1)	Introduction	12
2)	L'interprétation de l'art. 49 LMob	12
(d)	<i>Les communes peuvent-elles contraindre les entreprises à réaliser un plan de mobilité ?</i> ..	14
1)	Comment sait-on qui doit établir un plan de mobilité ?	14
2)	Qui doit veiller au respect de l'obligation d'établir un plan de mobilité ?	14
3)	Remarques complémentaires	16
(e)	<i>Les communes peuvent-elles contraindre les entreprises à mettre en application et à suivre leur plan de mobilité ? Par le suivi on entend le monitoring des mesures définies dans un plan de mobilité et leur ajustement, si nécessaire.</i>	18
(f)	<i>Les communes peuvent-elles sanctionner les entreprises qui ne répondent pas à l'exigence de la LMob ?</i>	18
(g)	<i>Si oui, quels instruments pourraient être mis en œuvre ?</i>	19
(h)	<i>Quelles sont les pratiques des autres cantons à ce sujet ?</i>	19
1)	Dans le canton de Vaud	19
2)	Dans le canton du Jura	22
3)	Dans le canton de Genève	24
4)	Dans le canton de Neuchâtel	25
5)	Autres sources	25

Eléments de réponse

A. Eléments juridiques retenus

(a) *Le fondement constitutionnel*

1. La loi sur la Mobilité (LMob) du 5 novembre 2021 (RSF 780.1) repose principalement sur **l'article 78 de la Constitution fribourgeoise** (Cst FR), inséré au sein des articles 52 et suivants de la Cst FR, qui traitent des tâches attribuées à l'État¹. Il convient de noter que la liste des diverses tâches publiques énoncées dans la Constitution fribourgeoise aux articles 55 à 80 est nécessairement exemplaire, compte tenu du principe des compétences d'attribution en faveur de la Confédération².
2. L'article 78 de la Cst FR traite notamment de la tâche liée aux transports. Il précise que « *l'État conduit une politique coordonnée des transports <...>, en tenant compte des régions excentrées* » et qu'il « *favorise les transports publics et le trafic non motorisé* ». Par cette disposition constitutionnelle, le Constituant a conféré à l'État une compétence spécifique dans ce domaine, imposant ainsi au législateur cantonal un mandat clair.

(b) *Le plan de mobilité*

3. **L'art. 49 LMob**, qui traite du plan de mobilité, s'inscrit au sein des art. 36 ss LMob, qui réglementent les différents instruments de planification dans le domaine de la mobilité (quand bien même il ne figure pas dans la liste de l'art. 36 LMob³). Il s'agit d'un domaine qui est désormais réglé par le droit cantonal.
4. L'art. 49 al. 1 LMob impose aux entreprises et administration publique de plus de 50 employés de disposer d'un plan de mobilité. L'al. 2 indique que le plan doit être établi dans un délai d'un an dès l'implantation de l'entreprise ou de l'administration publique sur le territoire fribourgeois. Par ailleurs, en cas de demande de permis de construire en procédure ordinaire, le plan doit faire partie du dossier. L'al. 3 s'applique aux entreprises et administrations déjà implantées sur le territoire. Il appartient à la commune de le publier et le plan doit être actualisé tous les cinq ans (al. 4 et 5).

Sa teneur exacte est la suivante :

¹ CORBOZ Pierre *et alii* (dir.), *La nouvelle Constitution fribourgeoise*, Fribourg, 2005, p. 56.

² MARTENET Vincent et DUBEY Jacques (dir.), *Constitution fédérale*, Bâle : Helbing Lichtenhahn, 2021, p. 150.

³ Sans doute en raison du fait que l'art. 49 LMob a été introduit postérieurement au projet du Conseil d'Etat, lors des débats au Grand Conseil.

Art. 49 Plan de mobilité

1 Toute entreprise et administration publique de plus de 50 employés (équivalents plein temps durant toute l'année) dispose d'un plan de mobilité afin de définir et optimiser les déplacements qu'elle provoque.

2 Le plan de mobilité doit être établi dans un délai d'un an dès l'implantation de l'entreprise ou de l'administration publique sur le territoire fribourgeois. En cas de demande de permis de construire en procédure ordinaire, le plan de mobilité doit faire partie du dossier.

3 Pour les entreprises et administrations déjà implantées sur le territoire fribourgeois au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, le délai est de 2 ans dès l'entrée en vigueur de la loi.

4 Le plan de mobilité doit être déposé auprès de la commune. Cette dernière le publie.

5 Le plan de mobilité est actualisé tous les cinq ans.

5. La LMob est accompagnée du règlement sur la mobilité (RMob) du 20 décembre 2022 (RSF 780.11). Ce dernier ne prévoit aucune disposition d'exécution spécifique traitant du plan de mobilité.
6. **Historiquement**, le projet de loi sur la mobilité, joint au message du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 17 août 2021⁴, ne prévoyait pas cet instrument. Il n'en est pas fait mention. De même, le rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi sur la mobilité ne le prévoyait pas. C'est la commission ordinaire qui a proposé d'amender le projet en introduisant un article spécifique (l'art. 48bis devenu ultérieurement l'art. 49 LMob) traitant du plan de mobilité⁵. Lors des discussions au Grand Conseil, le texte a été amendé. En effet, la proposition du député Daniel Bürdel, opposée à la proposition de la commission, a été acceptée. Elle prévoyait l'obligation de disposer d'un plan de mobilité à partir de 50 employés – et non de 30, comme le proposait la commission.

(c) La répartition des compétences figurant dans la LMob

7. Les art. 5 ss LMob fixent les **compétences** attribuées aux différentes autorités politiques cantonales. Il s'agit de droit de procédure, régissant l'organisation et l'activité des autorités qui appliquent le droit. Ainsi :
 - Le Conseil d'Etat doit notamment exercer « *la haute surveillance dans les domaines régis par la <...> loi* » (art. 5).
 - La Direction compétente doit notamment surveiller « *l'application de la <...> loi par les communes* » (art. 6 al. 1 let. c). C'est elle qui est « *compétente pour assumer toutes les tâches découlant de la <...> loi si celle-ci ou sa réglementation d'exécution ne prévoit pas expressément la compétence d'une autre autorité* » (art. 6 al. 3).

⁴ Message 2021-DAEC-126.

⁵ Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4075. Cf. Proposition de la commission ordinaire CO-2021-018, sous la présidence de Hubert Dafflon.

- Les communes « *exercent la surveillance sur les réseaux de mobilité communaux et routes privées à usage public* » (art. 8 al. 1) ainsi que « *les tâches qui leur sont confiées par la <...> loi et la réglementation d'exécution* » (art. 8 al. 2).
8. Les deux tâches figurant à l'art. 8 al. 1 LMob ne sont pas pertinentes dans le cas d'espèce, puisqu'elles ne visent pas les plans de mobilité.
 9. L'art. 8 al. 2 LMob n'attribue pas de tâches spécifiques aux communes, mais se contente d'indiquer que la loi peut leur confier diverses tâches.

Dans le domaine des plans de mobilité, la loi confie expressément certaines **compétences aux communes** (art. 49 al. 4 LMob). Celles-ci doivent :

- Permettre le dépôt du plan de mobilité auprès d'elles ;
 - Publier le plan de mobilité.
10. La loi et le règlement ne confient pas d'autres compétences aux communes dans ce domaine, étant rappelé (N 9) que ces dernières se voient confiées, dans d'autres domaines de la loi, des tâches spécifiques⁶.
 11. Enfin, la Direction a la compétence de déléguer aux communes certaines compétences prévues par la loi (art. 55 al. 2 ; art. 77 al. 2 ; art. 91 ; art. 111 al. 2 ; art. 125 LMob). Ces dispositions légales ne sont cependant pas pertinentes en l'espèce.

⁶ On citera à titre exemplatif :

- L'art. 41 al. 1, qui charge les communes de planifier leur réseau des chemins pour piétons.
- L'art. 44 al. 1, qui charge les communes de planifier leur réseau de voies cyclables communales.
- L'art. 47, qui charge les communes d'organiser la desserte de leur territoire par les transports publics.
- Les art. 67 et 68, qui chargent les communes d'assurer la signalisation des itinéraires officiels de loisirs, en coopération avec l'organisme cantonal, et des voies navigables.
- Les art. 70 ss, qui chargent les communes d'entretenir certains itinéraires de mobilité.

B. Réponses aux questions

(a) *En quoi l'absence de dispositions d'application dans le Règlement sur la mobilité impacte-elle l'obligation d'établir un plan de mobilité fixée dans la loi sur la mobilité ?*

12. Il convient de répondre à cette question par la négative, en ce sens que l'absence de dispositions d'exécution dans le règlement n'impacte pas l'obligation d'établir un plan de mobilité.

1) L'édition de dispositions d'exécution ou de substitution

13. Il est fréquent que les dispositions de loi doivent être **concrétisées** par des normes du degré inférieur, qui figurent dans des ordonnances (au niveau fédéral) ou des règlements (au niveau cantonal). Les ordonnances/règlements contiennent des dispositions d'exécution et/ou des dispositions de substitution. Les premières ne font qu'assurer la mise en œuvre de ce que la loi prévoit ; les secondes comprennent un contenu normatif qui ne se trouve pas dans la loi⁷. L'exécutif a une obligation de mise en œuvre de la législation (cf. art. 182 Cst ; art. 111 Cst FR).

14. Ainsi, le Conseil d'Etat « *édicte des règles de droit lorsque la Constitution ou la loi l'y autorisent ainsi que les dispositions d'exécution des lois cantonales <...>, dans la mesure où celles-ci ne doivent pas être prises sous la forme d'une loi* » (art. 111 al. 2 Cst FR). Il s'agit d'une responsabilité qui incombe par définition au **gouvernement**, qui doit veiller à la mise en œuvre de ses tâches, notamment en adoptant les règlements requis⁸.

2) En l'espèce

15. Tout d'abord, l'art. 49 LMob ne contient **aucune clause de délégation** en faveur de l'exécutif. Le Conseil d'Etat ne pouvait donc pas édicter des règles de droit primaires, c'est-à-dire dont le contenu n'est pas déjà dans la loi⁹.

16. Ensuite, conformément à l'art. 111 al. 2 Cst FR (N 14), il **pouvait édicter des dispositions d'exécution spécifiques sur le plan de mobilité**, soit des disposition servant à l'exécution en bonne et due forme de la loi.

L'absence de disposition d'exécution dans le règlement n'a cependant aucun impact sur les obligations découlant de l'art. 49 LMob. L'art. 49 LMob est une disposition qui est **directement applicable** et dont le contenu n'est pas trop

⁷ MARTENET et DUBEY (dir.), *Constitution fédérale*, op. cit., p. 3316.

⁸ *Ibid.*, p. 3322.

⁹ *Ibid.*, p. 3318.

indéterminé. La norme n'est pas trop imprécise ; elle ne présuppose pas une réglementation complémentaire¹⁰.

17. Enfin, le Conseil d'Etat a retenu qu'il appartient **au SPC et au SMO** d'élaborer « *des directives techniques permettant de clarifier et uniformiser la mise en œuvre de la législation sur la mobilité* » (art. 5 al. 1 RMob).

Ces directives, appelées ordonnances administratives, permettent de préciser ce que doit contenir, matériellement, un plan de mobilité. La définition du contenu d'un tel outil relève fréquemment de l'adoption d'une ordonnance administrative, à savoir de règles générales et abstraites qui ne fondent pas de manière directement contraignante des droits ou des obligations pour les sujets de droit, mais qui guident l'exécution des normes contraignantes (directives, instructions, circulaires)¹¹. En particulier, lorsqu'il s'agit d'illustrer les normes contenues dans un acte législatif en vue de la mise en œuvre, des explications et des commentaires à diffuser sous forme de circulaire, par exemple, se révèlent être des moyens appropriés¹².

En l'espèce, sur le site WEB de l'Etat de Fribourg, diverses informations y figurent, notamment quant au contenu d'un plan de mobilité.

(b) Les communes peuvent-elles, de manière générale, prévoir les modalités de mise en œuvre de la disposition cantonale prévue par la LMob ?

18. Il convient de répondre à cette question par la négative, en ce sens que les communes ne peuvent pas prévoir les modalités de mise en œuvre de l'art. 49 LMob.

1) L'autonomie communale

19. Selon l'art. 50 al. 1 Cst, **l'autonomie communale** est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.

20. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive mais laisse, en tout ou en partie, dans la sphère communale, lui accordant une liberté de décision importante. Le domaine d'autonomie protégé peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une certaine liberté dans l'application du droit fédéral ou cantonal. Pour être protégée,

¹⁰ Cf. ATF 132 II 371 c. 3.3, JdT 2007 I 708, en lien avec l'art. 2 LPE.

¹¹ OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE (OFJ), « Guide de législation - Guide pour l'élaboration de la législation fédérale », Berne, 2019, p. 141.

¹² *Ibid.*, p. 162.

l'autonomie ne doit pas nécessairement concerner toute une tâche communale, mais uniquement le domaine litigieux. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la Constitution et la législation cantonales¹³.

21. L'art. 129 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RS 131.219) **garantit** l'autonomie communale, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral¹⁴. En effet, l'autonomie communale est garantie dans les limites du droit cantonal. Par ailleurs, selon l'art. 130 al. 1 Cst FR, les communes accomplissent « *les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent* ». Ainsi, si une commune peut invoquer l'autonomie communale pour agir dans un domaine de compétence où elle dispose d'une liberté de décision, elle doit, en revanche, accomplir les tâches qui lui sont attribuées. Ainsi, si le principe de l'autonomie communale est affirmé dans la Cst FR, elle ne précise pas les domaines dans lesquels cette autonomie peut s'exercer, ni son étendue¹⁵.
22. L'art. 4 de la **loi sur les communes** (LCo) du 25 septembre 1980 (RSF 140.1) retranscrit le principe figurant dans la Cst FR en prévoyant que « *la commune exerce librement son activité dans les limites des législations cantonale et fédérale* ».
23. En résumé, aussi longtemps que le droit cantonal ne fait pas usage de sa **compétence de manière exhaustive**, dans un domaine où la Constitution fédérale octroie aux cantons une compétence législative (cf. art. 3 Cst), la commune dispose de compétences propres dans cette matière. Par ailleurs, comme les communes se voient attribuer des tâches par la Constitution et la loi¹⁶, c'est donc avant tout dans les lois spéciales qu'il faut rechercher si et dans quelle mesure les communes fribourgeoises sont encore autonomes¹⁷.

2) L'interprétation de la loi

24. Selon une jurisprudence constante, la **loi s'interprète** en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Aucune méthode

¹³ ATF 133 I 128 c. 3.1 et les références citées

¹⁴ CORBOZ *et alii* (dir.), *La nouvelle Constitution fribourgeoise*, op. cit., p. 305.

¹⁵ TC FR 601 2019 10 ET 601 2019 11, A. et alii c/ Préfecture de la Sarine, 03.04.2019.

¹⁶ CORBOZ *et alii* (dir.), *La nouvelle Constitution fribourgeoise*, op. cit., p. 305.

¹⁷ *Ibid.* c. 3.1.

d'interprétation n'est privilégiée; il faut s'inspirer d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme et ne se fonder sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste¹⁸.

25. Il y a lieu de procéder à une interprétation conforme au droit supérieur si les méthodes ordinaires d'interprétation laissent subsister un doute sur son sens. L'interprétation conforme trouve toutefois ses limites lorsque le texte et le sens de la disposition légale sont absolument clairs, quand bien même ils seraient contraires à la loi¹⁹.

3) En l'espèce

26. Par **mise en œuvre** (selon la question posée : « *Les communes peuvent-elles prévoir les modalités de mise en œuvre de l'art. 49 LMob ?* »), nous entendons toutes les règles qui traitent de l'exécution de la loi. Exécution et mise en œuvre sont donc synonymes.

On vise ici toutes les **tâches liées à l'exécution de l'art. 49 LMob**, à savoir :

- Les dispositions d'exécution au sens strict, soit définir **quelles sont les autorités responsables** de la mise en œuvre des obligations relatives au plan de mobilité ;
 - Les dispositions pénales soit définir **quels sont les mécanismes** à disposition pour renforcer le respect des obligations à charge des entreprises et administrations concernées par l'élaboration d'un plan de mesures ;
 - Les dispositions matérielles de détail, soit indiquer **quelles sont les exigences concrètes à respecter** lors de l'établissement d'un plan de mobilité.
27. La question qui se pose est dès lors de savoir **si**, à la suite de l'adoption de l'art. 49 LMob, **les communes disposent encore d'une sphère de compétence** en matière de mise en œuvre de la réglementation sur les plans de mobilité. Les communes jouissent-elles encore d'une marge de manœuvre en la matière ? Si tel est le cas, elles pourraient notamment adopter des règles spécifiques portant sur la mise en œuvre concrète des plans de mobilité et des obligations à charge des entreprises et des administrations publiques (cf. N 4).
28. Cela étant précisé, nous devons déterminer si le texte de la LMob permet de résoudre la question litigieuse. On ne peut conclure du **simple texte** de l'art. 49 LMob que les communes n'auraient aucune compétence quant à la mise en œuvre de cette disposition qui est directement applicable (N 15) ; que seul le Conseil

¹⁸ ATF 143 II 202 c. 8.5.

¹⁹ ATF 141 II 338 c. 3.1.

d'Etat détiendrait les compétences décisives en la matière et qu'il n'y aurait plus de place pour les communes.

29. En revanche, la **systematique** de la loi donne des enseignements spécifiques sur la question.
30. Premièrement, le législateur cantonal a décidé, dans la loi elle-même, si et dans quelle mesure il entendait confier des tâches aux communes (art. 8 LMob). Il fixe de manière claire les compétences du Conseil d'Etat, de la Direction et des communes (N 7 ss). Or, en ce qui concerne la mise en œuvre de la réglementation sur les plans de mobilité, les communes ne sont chargées que de certains aspects spécifiques (art. 49 al. 4 LMob ; N 9).
31. Deuxièmement, les communes ne sont pas compétentes, de manière générale et subsidiaire, pour la mise en œuvre de cette réglementation. En effet, le législateur n'a pas prévu d'autres tâches de mise en œuvre à charge des communes. Il ne leur a pas laissé une « certaine liberté de décision » (cf. N 20) dans la mise en œuvre des obligations portant sur l'établissement des plans de mobilité, sous réserve de ce que prévoit l'art. 49 al. 4 LMob. L'art. 8 LMob est très clair, lorsqu'il indique que les communes doivent exécuter les tâches qui leur sont confiées. Or, si le législateur cantonal ne leur confie pas de tâches, il s'ensuit qu'elles ne sont pas compétentes. En revanche, la Direction l'est, puisqu'elle est compétente pour assumer toutes les tâches découlant de la loi et qui ne sont pas expressément attribuées à une autre autorité (art. 6 al. 3 ; N 7 ; N 52).
32. Troisièmement, il appartient au Conseil d'Etat d'édicter les dispositions d'exécution des lois cantonales (art. 111 al. 2 Cst FR ; N 14). Le Conseil d'Etat a chargé le SPC et le SMO d'élaborer des directives techniques, lesquelles se trouvent sur le site WEB de l'Etat de Fribourg (art. 5 al. 1 RMob ; N 17). Il n'a prévu aucune délégation de compétence en faveur des communes.
33. Ces conclusions sont confortées en tous points **par les travaux préparatoires de la loi** qui reflètent la réelle volonté du législateur. Le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert constate que la solution retenue est « *une variante plus libérale, qui permet d'éviter toute démarche inutile et superfétatoire de contrôle. Elle travaille sur des principes et elle part du fait que les plans de mobilité peuvent être extrêmement variables en fonction de la nature de chacune des entreprises concernées ou éventuellement aussi des administrations publiques. <...> Il est donc évident que l'on ne peut pas normer de manière centralisée des plans de mobilité. Ça ne donne pas de sens. En ce qui concerne l'instance de contrôle, certains estimaient judicieux d'avoir un contrôle de ces plans. La commission a estimé que la question de la réputation de chacune des entreprises constitue un niveau de contrôle suffisant. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette vision libérale du plan de mobilité, en partant du fait qu'il y a une certaine concurrence qui se fera et que chacun essaiera de faire de son mieux dans le cadre de son obligation*

de principe. »²⁰. Il résulte de ce qui précède que le législateur n'a souhaité, ni réglementer le contrôle des plans de mobilité, ni réglementer le contenu même des plans de mobilité. Ce faisant, il n'a pas souhaité que les communes disposent, spécialement en matière de plans de mobilité, d'une autonomie pour traiter, de manière autonome, ces aspects.

34. Ces conclusions sont également conformes au **droit supérieur** (cf. N 25).

Pour rappel, la loi repose sur l'art. 78 Cst FR (N 1) qui charge **l'Etat** de la tâche des transports, et non l'Etat et les communes (comme cela est prévu dans de nombreuses autres dispositions constitutionnelles²¹). Cet article constitutionnel concrétise ainsi, au niveau constitutionnel, l'art. 53 Cst FR qui charge la loi d'attribuer « *les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir* », soit entre l'Etat et les communes. Autrement dit, alors qu'il appartient normalement à la loi de dire qui doit accomplir les tâches figurant dans la liste exemplative des art. 52 ss Cst FR, l'art. 78 Cst FR retient expressément **qu'il appartient au (seul) législateur cantonal** de mettre sur pied une « *politique coordonnées des transports* » et de favoriser « *les transports publics et le trafic non motorisé* ».

Quand bien même elle n'y fait pas référence, nous sommes d'avis que la LMob se fonde également sur les art. 71 et 72 Cst FR, dispositions traitant des tâches publiques en matière d'environnement et d'aménagement du territoire. Dans ces deux domaines, le constituant a donné un mandat non seulement au législateur cantonal, mais également au législateur communal (« *L'Etat et les communes veillent ...* »).

En conséquence, si la Constitution fribourgeoise ne permet pas d'affirmer que les communes ne disposeraient, en aucune manière, d'une quelconque compétence en la matière, la Constitution fribourgeoise ne s'oppose pas à ce que le législateur **choisisse**, de son côté, **de n'attribuer que certaines compétences spécifiques** aux communes, comme il l'a fait à l'art. 49 al. 4 LMob.

²⁰ Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4075.

²¹ Cf. par exemple, art. 55 Cst FR : « ¹ *L'Etat et les communes prennent des mesures pour prévenir les situations de précarité et mettent en place une aide sociale.* ² *Ils prennent des mesures pour atténuer les conséquences du chômage, prévenir l'exclusion sociale ou professionnelle et favoriser la réinsertion.* »

(c) Les communes peuvent-elles prévoir une définition différente des entreprises soumises à l'élaboration d'un plan de mobilité que celle prévue par la LMob ?

35. Il convient de répondre à cette question par la négative, en ce sens que les communes ne peuvent pas prévoir une définition différente des entreprises soumises à l'élaboration d'un plan de mobilité.

1) Introduction

36. Cette question s'inscrit dans le prolongement de la question posée au chapitre précédent (N 26).

Nous nous demandons ici si les communes disposent d'une **sphère de compétence** en matière de plan de mobilité, pour **modifier le champ d'application** de l'art. 49 LMob, en adoptant des **règles de droit matériel complémentaires**.

37. Comme nous l'avons relevé ci-devant, l'analyse de la Constitution fribourgeoise ne permet pas de répondre à cette question (N 34). Pour cette raison, nous devons **déterminer si la réglementation matérielle est exhaustive** ou si, au contraire, laisse aux communes une certaine compétence résiduelle en matière de définition des plans de mobilité.

2) L'interprétation de l'art. 49 LMob

38. Tout d'abord, **l'art. 49 LMob** ne donne pas, à lui seul, la réponse à la question. En effet, il indique qu'il s'applique dès qu'une entreprise ou une administration comprend plus de 50 employés. Il ne mentionne pas en revanche si les Communes peuvent s'écarter de cette limite, en fixant des conditions plus restrictives, par exemple en exigeant un plan de mobilité dès 20 employés.

39. Ensuite, lors des **discussions**, le député Daniel Bürdel a contesté la limite à 30 employés²². L'objectif du rehaussement de la limite (de 30 à 50 employés ; cf. N 6)

²² Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4076 : « Avec le nouvel article, la Commission demande un plan de mobilité obligatoire à partir de 30 équivalents temps plein par entreprise ou administration. Il s'agit ici de fixer une limite raisonnable. On parle toujours de soulager les PME, l'économie, de la bureaucratie supplémentaire. Ici, nous sommes en train d'ajouter un instrument supplémentaire qui n'était pas prévu dans le texte de loi initial et qui est seulement introduit par la Commission. Je pense que nous devrions bien réfléchir où nous fixons la limite. Par mon amendement, je demanderais que la limite soit fixée non pas à 30, mais à 50 équivalents temps plein sur l'ensemble de l'année, afin de ne pas créer d'obligation pour les petites entreprises et d'éviter ainsi une charge supplémentaire. Je vous demande donc

poursuivait l'objectif de ne pas créer d'obligation pour les petites entreprises et d'éviter ainsi une charge supplémentaire. Cette prise de position a été critiquée avec les arguments suivants : « *Il y a beaucoup de PME qui ne seront pas touchées. Ce qu'il faut voir, c'est qu'avec 30 employés, c'est déjà une masse critique suffisante pour avoir une réflexion sur la mobilité. Ce plan de mobilité a vraiment pour but de pousser les entreprises à réfléchir sur la mobilité de leurs employés. Ce n'est pas "la mer à boire", ce n'est pas un énorme truc. Je crois qu'il est cohérent de demander de le faire dès 30 employés. Si l'on veut maintenant véritablement s'engager pour l'environnement, il faut un peu pousser les entreprises à cette réflexion.* »²³. Par ailleurs, le résultat du vote de la commission était de 11 personnes en faveur de 30 employés et 0 personne contre²⁴. Malgré ces diverses oppositions à la proposition d'amendement de M. Bürdel, les députés du Grand Conseil ont volontairement souhaité monter la limite à 50 employés.

40. Par ailleurs, le plan de mobilité **s'inscrit au sein** des instruments traitant de la mobilité au sein du canton (N 3). Ces instruments, prévus par les art. 37 à 48 LMob, fixent diverses obligations qui s'adressent soit au canton, soit aux communes, en fonction de leur champ d'application. Ainsi, dans les instruments qui s'adressent à l'Etat (par exemple : art. 38 LMob), il n'apparaît pas que les communes disposent d'une quelconque compétence pour compléter le régime retenu.
41. Enfin, le plan de mobilité a **pour but** de pousser les entreprises à réfléchir sur la mobilité de leurs employés²⁵. Il constitue un outil destiné à sensibiliser les entreprises et les collaborateurs à leur impact en matière de mobilité²⁶. Il vise à assurer une meilleure protection de l'environnement. Toutefois, ce but environnemental ne doit viser que les entités qui comptent plus de 50 employés, le but étant d'éviter une charge supplémentaire pour les entreprises en comptant moins²⁷.
42. En conséquence, l'interprétation de cette disposition légale permet d'aboutir à la conclusion que le législateur cantonal a souhaité régler le domaine du plan de mobilité **de manière exhaustive, sans laisser la possibilité** aux communes d'abaisser le seuil du nombre d'employés.

d'en tenir compte et de ne pas imposer de charge supplémentaire à l'économie. » (traduction libre).

²³ Ibid.

²⁴ Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4077.

²⁵ Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4076.

²⁶ Il convient d'attirer l'attention des employés sur le fait qu'ils peuvent faire des trajets ensemble, qu'ils peuvent éviter des transports inutiles et qu'ils peuvent faire du télétravail, ainsi que des entreprises afin qu'elles mettent sur papier qui habite où et qui va travailler où. Cf. Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4075.

²⁷ Cf. Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4076.

(d) Les communes peuvent-elles contraindre les entreprises à réaliser un plan de mobilité ?

43. Il convient de répondre à cette question par la négative et de faire une réserve. Plusieurs aspects doivent être abordés.

1) Comment sait-on qui doit établir un plan de mobilité ?

44. La Confédération dispose d'un **registre des entreprises et des établissements** (REE) qui recense toutes les entreprises et tous les établissements de droit privé et public établis en Suisse et contient des informations sur le nombre d'employés. Grâce à l'application BurWeb, il est possible d'effectuer des recherches par commune dans ce registre. L'accès à cette application est restreint et il est nécessaire de remplir un formulaire. Les offices cantonaux et communaux y ont accès à des fins statistiques.

45. En conséquence, il est possible de **connaître le nom des entreprises** concernées par l'obligation d'établir un plan de mobilité.

2) Qui doit veiller au respect de l'obligation d'établir un plan de mobilité ?

46. Comme relevé ci-devant, l'art. 49 LMob contient une **obligation directement contraignante**, à charge des entreprises et des administrations (N 38). Les communes n'ont donc pas à contraindre les entreprises à réaliser un plan de mobilité.

47. Autre est la question de savoir **qui doit veiller** au respect de l'art. 49 par les entreprises et les collectivités concernées. A ce sujet, la réponse doit être différenciée :

- Pour les plans de mobilité qui doivent figurer en annexe à une demande de permis (art. 49 al. 2, 2^{ème} phrase LMob), il appartient au Préfet de s'en assurer.
- Pour les plans de mobilité qui doivent être réalisés par les entreprises qui s'installent dans le canton (art. 49 al. 2, 1^{ère} phrase LMob) et par les entreprises et administrations déjà implantées (art. 49 al. 3 LMob), ainsi que pour les plans de mobilité qui doivent être actualisés tous les cinq ans (art. 49 al. 5 LMob), la situation est plus complexe.

48. Tout d'abord, le site WEB de l'Etat de Fribourg, dans ses questions-réponses, soulève la question de savoir « *Comment une commune peut-elle savoir quelles entreprises ou institutions situées sur son territoire doivent établir un plan de mobilité d'entreprise ?* ». Ce faisant, il laisse entendre qu'il appartiendrait **aux communes de veiller** au respect de l'art. 49 LMob, sans préciser le fondement juridique de cette obligation. Lors des discussions au Grand Conseil, l'un des

députés (Nicolas Kolly) mentionnait que « *C'est à la commune de contrôler à qui doit être remis le plan de mobilité. Quid d'une commune pour laquelle les sensibilités en matière de mobilité et de mobilité douce sont très fortes et qui demande à l'entreprise de refaire cinq fois son plan de mobilité parce qu'il ne donne pas satisfaction ?* »²⁸ Suppose-t-il que les communes sont compétentes pour veiller au respect de l'art. 49 LMob ? Le propos n'est pas clair. Ces deux prises de position ne sont pas convaincantes.

49. Ensuite, le député Hubert Dafflon relevait que le plan de mobilité « *sera simplement communiqué et déposé à la commune* »²⁹. Le Conseiller d'Etat Jean-François Steiert, quant à lui, soutenait que, « *En ce qui concerne l'instance de contrôle, certains estimaient judicieux d'avoir un contrôle de ces plans. La commission a estimé que la question de la réputation de chacune des entreprises constitue un niveau de contrôle suffisant. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette vision libérale du plan de mobilité, en partant du fait qu'il y a une certaine concurrence qui se fera et que chacun essaiera de faire de son mieux dans le cadre de son obligation de principe.* »³⁰. Dans le même esprit, Nicolas Kolly était d'avis que « *cet article, tel qu'il est là, ne sert strictement à rien puisqu'il est dépourvu de tout effet. Quid de ce qui se passera si une entreprise ne fait pas de plan de mobilité ? Est-ce qu'il y aura des sanctions pénales ou administratives ? Je ne crois pas. <...> La loi exige des entreprises qu'elles remettent un plan de mobilité et on ne sait pas quels seront les effets qui s'ensuivront.* »³¹. En résumé, pour ces personnes, les obligations issues de l'art. 49 LMob seraient, en définitive, de **simples recommandations**, soit des règles qui sont censées être suivies, mais qui ne sont pas assorties de sanctions en cas de non-respect. Elles seraient contraignantes pour les entités assujetties à la loi, mais ne disposeraient pas de la force contraignante. Ces prises de position ne sont pas convaincantes non plus, car on discerne mal pourquoi le législateur aurait adopté une disposition légale dont il ne pourrait pas vérifier le respect.
50. Par ailleurs, les communes ne se sont **pas vu confier des tâches spécifiques** de surveillance. Elles doivent se contenter de recevoir les plans de mobilité et de les publier. Le site WEB de l'Etat de Fribourg précise que les communes doivent publier les plans de mobilité sur leur site Internet.
51. Enfin, la loi ne contient **pas de dispositions spécifiques** relatives à la manière de respecter les obligations cantonales découlant de l'art. 49 LMob. L'art. 6 LMob charge la Direction d'exercer les attributions qui lui sont dévolues par la loi. Or, la LMob ne charge pas expressément l'Etat de veiller au respect desdites obligations.

²⁸ Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4076.

²⁹ Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4075.

³⁰ Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4075.

³¹ Bulletin de Grand Conseil, séance du 4 novembre 2021, p. 4076.

52. Toutefois, l'alinéa 3 lui attribue une **compétence générale résiduelle**³², puisque la Direction « *est compétente pour assumer toutes les tâches découlant de la présente loi si celle-ci ou sa réglementation d'exécution ne prévoit pas expressément la compétence d'une autre autorité.* » (cf. N 7). Nous pouvons raisonnablement admettre que **s'assurer du respect des obligations de l'art. 49 LMob** constitue une tâche (certes implicite) qui découle de la loi. Par ailleurs, et quoi qu'il en soit, l'art. 5 LMob indique que le Conseil d'Etat « *exerce la haute surveillance dans les domaines régis par la <...> loi* », de sorte qu'il appartient bel et bien à l'Etat de veiller au respect des exigences de l'art. 49 LMob.
53. En conclusion, il appartient à la Direction compétente de **s'assurer du respect**, par les entreprises et les collectivités publiques concernées, de l'art. 49 LMob. De leur côté, les communes peuvent dénoncer toute violation de la législation à la Direction, puisqu'elles sont tenues de collaborer avec les services cantonaux (art. 6 RMob).

3) Remarques complémentaires

54. La fiche T203 du plan directeur cantonal fribourgeois (du 19 août 2020) traite de la « *Mobilité combinée* ». Parmi les objectifs poursuivis, il s'agit :

- > d'augmenter la distance parcourue en TP au détriment de celle parcourue en transport individuel motorisé (TIM) ;
- > d'encourager la population à préférer la mobilité douce (à pied et à vélo) à la voiture pour les courtes distances ;
- > d'encourager le covoiturage ;
- > d'encourager l'auto-partage en complément du réseau de TP ;

55. Parmi les principes figure tout particulièrement celui de « *Favoriser le développement de plans de mobilité d'entreprise* ». Les communes situées dans une agglomération doivent ainsi :

³² Message 2021-DAEC-126, p. 15.

> établissent un concept de stationnement coordonné avec les autres communes de l'agglomération visant à :

> limiter l'attractivité des places pour le stationnement de longue durée au centre (via des limitations de durées et/ou tarifications) ;

> introduire des règles tenant compte de la qualité de desserte en transports publics pour le dimensionnement du stationnement ;

> encourager la mise en place de plans de mobilité d'entreprise.

56. C'est donc par le biais de l'outil du concept de stationnement que les communes doivent encourager les plans de mobilité d'entreprise. A nouveau, il s'agit **d'encourager** l'adoption de tels plans (et non de contraindre). Les explications de la mesure T203 le confirment expressément (R, p. 7) :

Le fait d'encourager les plans de mobilité d'entreprise permet de renforcer la mobilité combinée et l'utilisation d'autres moyens de transports que la voiture (report modal).

Ces plans peuvent également être transposés aux écoles (plans de mobilité scolaire) pour lutter contre les problèmes de sécurité induits par les « parents-taxis » et ainsi améliorer la sécurité des enfants sur le chemin de l'école.

57. Le **guide pour l'aménagement local**³³ traite notamment de la structure du règlement d'un plan d'aménagement de détail et, plus précisément, des prescriptions spécifiques à y faire figurer. Il retient notamment que le règlement prévoit les prescriptions nécessaires en matière de gestion du stationnement. Il cite comme exemples, outre la tarification des parkings, le « *plan de mobilité de l'entreprise* ». Il ne donne pas d'autres indications à ce sujet.
58. On note par exemple que le **règlement du plan d'aménagement de détail** « Golf de la Gruyère », du 19 juillet 2013, contient un article spécifique sur la question du plan de mobilité :

³³ https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-10/guide_al_2013.pdf

Art. 18 Plan de mobilité

¹ Afin de limiter l'utilisation de la voiture particulière et d'encourager le transfert modal vers les transports collectifs et la mobilité douce, un plan de mobilité sera élaboré.

² Le plan de mobilité fixera des objectifs et des mesures d'action. Il considérera la mobilité des employés et des visiteurs.

³ Le plan de mobilité examinera notamment:

- pour les employés, la mise en place d'un transport d'entreprise en complément à l'offre actuelle en transports collectifs;
- pour les clients, la mise en place d'un service de taxi et l'incitation à son usage.

⁴ Le plan de mobilité prévoira un controlling et son adaptation/optimisation en cas de nécessité ou de changement de circonstances.

⁵ Le plan de mobilité sera élaboré par l'exploitant du Golf de la Gruyère, conjointement avec la Commune, et soumis au Service de la mobilité au plus tard lors de la mise en service de la majorité des étapes de réaménagement du Golf de la Gruyère.

59. La **validité** de ces règles, qu'elles figurent dans le règlement d'un PAD ou d'un PAL (cf. par exemple le RCU de la commune de Granges-Veveyse³⁴), devrait faire l'objet d'un examen complémentaire. Pour l'heure, la question est laissée ouverte.

(e) Les communes peuvent-elles contraindre les entreprises à mettre en application et à suivre leur plan de mobilité ? Par le suivi on entend le monitoring des mesures définies dans un plan de mobilité et leur ajustement, si nécessaire.

60. Il convient de répondre à cette question par la négative. Nous pouvons renvoyer aux diverses explications fournies ci-devant. En bref :

- Les communes ne disposent **pas de compétences spécifiques** (outre celles issues de l'art. 49 al. 4 LMob) pour mettre en œuvre les obligations issues de l'art. 49 LMob (cf. N 28).
- Les communes ne pouvant **pas contraindre** les entreprises à réaliser un plan de mobilité (cf. N 53), elles ne peuvent pas, *a fortiori*, les contraindre à respecter leur plan de mobilité.
- Un tel contrôle, avec obligations d'ajustement le cas échéant, irait clairement à l'encontre de l'art. 49 LMob, dont l'objectif consiste **uniquement à pousser** les entreprises à réfléchir à leur mobilité, à les sensibiliser à la question (cf. N 39 à 41)

(f) Les communes peuvent-elles sanctionner les entreprises qui ne répondent pas à l'exigence de la LMob ?

61. Il convient de répondre à cette question par la négative.

62. Les communes n'ont aucune compétence vis-à-vis des entreprises qui ne respecteraient pas les obligations découlant de l'art. 49 LMob. Elles peuvent

³⁴ <https://www.granges-veveyse.ch/wp-content/uploads/2019/04/RCU.pdf>

toutefois **dénoncer le non-respect** des obligations figurant à l'art. 49 al. 1 à 3 et 5 LMob à la Direction (N 53).

63. De son côté, la Direction, chargée du respect des obligations issues de l'art. 49 LMob, ne peut pas sanctionner les entreprises qui ne respecteraient les obligations de l'art. 49 LMob. Elle doit se contenter **d'exiger leur respect**, par le biais d'une décision contraignante, assortie le cas échéant des menaces de l'art. 292 CP.

(g) Si oui, quels instruments pourraient être mis en œuvre ?

64. A défaut de sanctions prévues par la législation cantonale, **aucun instrument** n'est à disposition des autorités cantonales ou communales (cf. N 62).

(h) Quelles sont les pratiques des autres cantons à ce sujet ?

1) Dans le canton de Vaud³⁵

65. Le canton de Vaud traite des plans de mobilité **dans son plan directeur**³⁶. La fiche ad hoc relève notamment que « *la mise en place de plans de mobilité par les entreprises publiques et privées permet de mieux utiliser les moyens de déplacement à disposition et de gérer rationnellement les volumes construits (diminution des surfaces de stationnement)* ». L'objectif est de « *favoriser les plans de mobilité, notamment auprès des entreprises et des administrations publiques* ». La mesure prévue par le plan directeur reste peu clair :

Mesure

Les régions et les communes mettent en œuvre, dans leurs planifications directrices régionales et communales, ainsi que dans les plans d'affectation, une politique de stationnement coordonnée avec la qualité de desserte par les transports publics. En parallèle, elles élaborent des plans de mobilité en partenariat avec les entreprises privées et les institutions publiques. De même, elles favorisent le développement du covoiturage.

66. En effet, nous ne savons pas précisément ce que l'on entend par élaborer des plans de mobilité en partenariat avec les entreprises. S'agissant des compétences, on relève que le service en charge de la mobilité est chargé de **sensibiliser** les entreprises privées et les institutions publiques à la problématique du stationnement et de les encourager à élaborer un plan de mobilité. Quant aux communes, elles doivent élaborer une stratégie de stationnement dans le cadre des

³⁵ Nous avons contacté Mme Manoni, responsable en charge du secteur juridique de la compagnie de mobilité dans le canton de Vaud (021 316 70 84).

³⁶ Plan directeur cantonal, 4^{ème} adaptation, 11 novembre 2022, p. 89 ss (mesure A25).

plans d'affectation et expliciter dans le rapport 47 OAT les mesures qu'elles prennent en la matière. Il n'y est plus question de plans de mobilité.

67. Ainsi, l'élaboration de plans de mobilité est un **processus encouragé** par l'Etat, mais non contraignant. A cet effet, l'Etat a lancé une campagne incitative et de sensibilisation à la mobilité durable auprès des entreprises privées a été lancée³⁷.
68. Toutefois, le Canton de Vaud aurait la volonté d'adopter prochainement une base légale spécifique relative aux plans de mobilité, prenant exemple sur la LMob fribourgeoise.
69. Dans le cadre d'un **plan des mesures OPair** (art. 44a LPE – art. 31 OPair), il est possible d'imposer à certaines entreprises l'adoption d'un plan de mobilité. Tel est le cas du plan des mesures de l'agglomération Lausanne-Morges (fiche MO-5)³⁸ :

MO-5
Plans de mobilité

L'élaboration et la mise en œuvre de plans de mobilité se généralisent.

<p>Description de la mesure</p> <p>La mesure a pour objectif l'élaboration et la mise en œuvre à large échelle de plans de mobilité. Elle concerne les entreprises, les collectivités publiques et les établissements (publics et privés). Elle peut également concerner les zones d'activités, sous la forme d'un plan de mobilité de site (ou plan de mobilité inter-entreprises), dans lequel certaines mesures peuvent être mutualisées (par exemple, mesures de promotion du covoiturage).</p> <p>Concrètement:</p> <ul style="list-style-type: none"> • les administrations publiques doivent élaborer et mettre en œuvre des plans de mobilité, • lors de l'implantation ou de l'agrandissement d'entreprises ou d'établissements publics et privés (écoles, hôpitaux, ...) de plus de 50 employés, un plan de mobilité est élaboré et mis en œuvre, • les autres entreprises et établissements publics et privés sont incités à élaborer et mettre en œuvre un plan de mobilité, • lorsque cela s'avère pertinent, l'élaboration de plans de mobilité est exigée dans les dispositions réglementaires des nouvelles planifications (PGA, PPA, PDI), notamment dans le cas de planifications prévues pour accueillir de nombreux emplois. <p>Par ailleurs, le canton élabore une stratégie visant à maximiser les effets des plans de mobilité sur les déplacements quotidiens. Cette stratégie devra notamment définir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • les moyens nécessaires à une adoption à large échelle des plans de mobilité (diffusion des plans de mobilité), • les conditions à remplir pour garantir l'efficacité des plans de mobilité (contenu des plans de mobilité). 	<p>Objectifs et effets attendus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limiter la génération de trafic des employés et usagers (clients, visiteurs, etc.) des entreprises, des collectivités publiques, des établissements et des zones d'activités. • Maîtriser le trafic motorisé aux périodes de pointe. • Promouvoir le développement de solutions sur mesure: <ul style="list-style-type: none"> - favorisant les pratiques de mobilité alternatives à l'usage individuel de la voiture (transports publics, mobilité douce, covoiturage, etc.), - permettant un usage rationnel des places de stationnement pour voitures (gestion du stationnement), - réduisant le besoin de déplacement.
---	---

³⁷ Voir à ce sujet : <https://www.vd.ch/themes/mobilite/plan-de-mobilite-dentreprise>
https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dgmr/Publications/20211019_Guide_PlanMobiliteEntreprises_DI21.pdf

Voir à ce sujet : <https://www.24heures.ch/le-canton-de-vaud-veut-decarboner-les-deplacements-lies-au-travail-571280678912>
<https://www.nyon.ch/actualites/un-premier-pas-vers-une-mobilite-dentreprise-durable-12397>

³⁸ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/air/fichiers_pdf/Plan-OPair-2018.pdf

70. Dans ce contexte, la Ville de Morges, par exemple, prévoit, dans son plan d'affectation communal, un système à deux niveaux déclenché lors de toute demande de permis de construire³⁹ :

- Un premier niveau pour les activités possédant plus de 25 équivalents plein temps localisés sur le territoire de Morges : celles-ci doivent soumettre à la Ville un concept de leur stationnement automobile décrivant les mesures prises à l'interne pour encourager les employé·e·s à se tourner vers d'autres modes de transport.
- Un second niveau pour les activités possédant plus de 50 équivalents plein temps localisés sur le territoire de Morges : celles-ci doivent établir un plan de mobilité complet. Le cahier des charges de ce dernier doit être validé par la Ville de Morges de façon à ce que cette dernière puisse cadrer au mieux les études qui seront menées en ce sens.

71. La Ville de Renens prévoit la même chose⁴⁰ :

Plan de mobilité
d'entreprise

art. 121 Pour toute entreprise de 50 employés ou plus, la réalisation d'un plan de mobilité d'entreprise est obligatoire. La Municipalité peut exiger, selon la nature des entreprises et la répartition des emplois, la mise en place d'un plan de mobilité de site. La Municipalité s'assure que, dans les deux ans suivants la délivrance du permis d'utiliser, le ou les plans de mobilité requis sont en force.

72. Sur le site WEB de l'Etat de Vaud, il est indiqué que « *Certaines communes, par exemple, inscrivent le plan de mobilité comme condition au permis de construire, ou le font figurer dans le règlement du plan d'affectation.* »⁴¹ Nous avons effectué quelques recherches pour trouver des **exemples de tels règlements communaux**, pour des communes ne se situant pas au sein du périmètre du plan des mesures OPair Lausanne-Morges. Nous n'en avons pas trouvé.

73. Toutefois, nous avons noté que des démarches locales sont toutefois entreprises. Ainsi, à Yverdon, un préavis au Conseil communal d'Yverdon-les-Bains pour une demande de crédit portant sur des études retient comme objectif en matière de stationnement : « *A l'échelle du site / entreprises : Exiger la mise en place d'un plan de mobilité d'entreprise pour tous les développements urbains d'envergure et les grands générateurs existants (Y-Parc, En Chamard, CFF, etc); Cet axe est important afin que les mesures concrètes issues de la stratégie de stationnement sur le domaine public soient efficaces.* »⁴² Le volet circulation – note complémentaire V3, qui constitue une annexe à l'étude d'impact sur l'environnement, établi dans le cadre de la révision du PPA « *Parc scientifique et technologique Y-Parc* », prévoit un chapitre entier dédié au **plan de mobilité du**

³⁹ Ville de Morges, Rapport explicatif selon l'art. 47 OAT, 11 mars 2023

Cf. à ce sujet : <https://www.morges.ch/media/document/2/enq2023-84-document-complementaire-47oat.pdf>

⁴⁰ Ville de Renens, Plan d'affectation communal, 11 août 2023.

⁴¹ <https://www.vd.ch/themes/mobilite/plan-de-mobilite-dentreprise/communes-et-regions>

⁴² Préavis du 11 août 2022 concernant une demande de crédit d'engagement de CHF 875'000.- pour financer les études et les réalisations nécessaires pour consolider les stratégies sectorielles en matière de mobilité et concrétiser la vision directrice de la mobilité durable.

site (par opposition à un plan de mobilité d'entreprise). Son paragraphe introductif mentionne⁴³ :

Le Parc scientifique et technologique d'Yverdon-les-Bains (PST), ou Y-Parc, est destiné à accueillir des entreprises de pointe en lien avec la haute technologie. L'étendue du site, son développement futur et la génération de trafic y relative ont incité la Commune à envisager l'établissement d'un plan de mobilité de site, qui au même titre qu'un plan de mobilité d'entreprise devra viser à une rationalisation de l'utilisation des modes de transports motorisés. Celui-ci est d'autant plus nécessaire compte tenu de la décision prise de plafonner le nombre de places de stationnement du secteur.

Le présent chapitre vise à présenter ce qu'est un plan de mobilité de site, et pourra servir de base à l'élaboration d'un cahier des charges.

74. Dans le rapport de la Commission du Conseil communal d'Yverdon-les-Bains chargée de l'examen du préavis PR13.11PR concernant l'adoption du plan partiel d'affectation (PPA) pour le parc scientifique et technologique (PST)⁴⁴, il est mentionné notamment que :

9) Qu'en est-il du contenu du plan de mobilité prévu par le nouveau règlement (article 5.2) ?

Le principe du plan de mobilité a été imposé par le Canton. Ses modalités sont en cours d'élaboration via une commission de mobilité désignée par la Municipalité et mise sur pied pour le PST. Une séance de présentation organisée le 2 mai 2012 a suscité de l'intérêt et permis de présenter des exemples positifs. D'autres parcs scientifiques ont élaboré un concept de mobilité. Le plan de mobilité sera adopté par les entreprises qui le souhaitent.

75. Finalement, l'art. 5.2 du règlement du PPA prévoit cet instrument, qui est **uniquement proposé à l'adhésion des entreprises implantées** :

Plan de mobilité de site	5.2	al. 1	La Municipalité étudie, veille à l'application et tient à jour un Plan de mobilité de site, en collaboration avec les entreprises.
		al. 2	Il doit être opérationnel au plus tard un an après l'entrée en vigueur du PPA.
		al. 3	Il est proposé à l'adhésion de toutes les entreprises implantées dans le PST.

76. On rejoint ici l'explication donnée selon laquelle « *le plan de mobilité sera adopté par les entreprises qui le souhaitent* » (N 74).

2) Dans le canton du Jura⁴⁵

⁴³ https://www.yverdon-les-bains.ch/fileadmin/documents/ylb/Municipalite/Preavis/2013_preavis/PR13.11PR_PPADuPST_etude_d_impact_annexes.pdf

⁴⁴ https://www.yverdon-les-bains.ch/fileadmin/documents/Conseil_communal/Rapports/2013_rapports/PR13.11RA_PPA_du_PST.pdf

⁴⁵ Nous avons contacté Mme Leippert du Canton du Jura, chargée du plan de mobilité.

77. Le **plan directeur cantonal** du canton du Jura comprend une fiche relative à la gestion du stationnement en entreprise (M.06.1)⁴⁶. Cette fiche prévoit la **nécessité** de prévoir, dans les zones d'activités, l'élaboration d'un plan de mobilité pour les entreprises employant au moins 20 EPT :

2. Dans les zones d'activités, l'élaboration d'un plan de mobilité est exigée pour les entreprises employant au moins 20 équivalents plein-temps (EPT).
3. Chaque plan de mobilité est conçu sur mesure selon les besoins de l'entreprise ou de la collectivité publique afin de répondre à ses particularités et aux besoins de ses collaborateurs.

78. L'obligation d'élaborer un plan de mobilité est prévue au **niveau régional** :

NIVEAU REGIONAL

Les planifications régionales intègrent un volet consacré à la gestion du stationnement des entreprises. De plus, elles :

- a) précisent les parkings publics sur fonds privé existants ou à développer, qui présentent un potentiel de mutualisation pour les entreprises et les installations à forte fréquentation ;
- b) prennent en compte la gestion de la mobilité des entreprises lors du choix de nouvelles implantations ;
- c) intègrent une obligation de réaliser un plan de mobilité pour les entreprises de plus de 20 équivalents plein-temps.

79. Quant aux communes, elles doivent tenir compte du guide de stationnement⁴⁷ dans la cadre de la gestion des permis de construire et de la mobilité des entreprises :

Les communes :

- a) tiennent compte du guide du stationnement dans la gestion courante des permis de construire et de la mobilité des entreprises et le transmettent aux requérants concernés ;

80. Mme Leippert a expliqué que différents cantons s'étaient réunis (Vaud, Bâle, Jura, etc..) afin de discuter de la question de la base légale. Le canton de Vaud souhaiterait disposer d'une base légale spécifique afin d'imposer l'élaboration d'un plan de mobilité, tandis que le canton du Jura, pour l'heure, se contente de la fiche du plan directeur cantonal, laquelle nécessite retranscription au niveau des planifications régionales ou locales (intégration au niveau des communes de dispositions en la matière dans les règlements). Ainsi, comme les nouvelles entreprises doivent obtenir un permis de construire pour s'implanter, les communes exigent à cette occasion l'élaboration d'un plan de mobilité.

81. Mme Leippert a également indiqué qu'il n'y a pas, après délivrance du permis, de **contrôle portant sur la mise en place effective** du plan de mobilité.

⁴⁶ https://www.jura.ch/Htdocs/Files/v/31755.pdf/Departements/DEN/SDT/SAM/1-Plan-directeur-cantonal/Fiches-directeur-cantonal/Mobilite/20190516_M.06.1---F---Gestion-du-stationnement-dentreprise.pdf

⁴⁷ https://www.jura.ch/Htdocs/Files/v/40854.pdf/Departements/DEN/SDT/SMT/3-Stationnement/Guide-du-stationnement_mal_octobre_2022.pdf

Toutefois, le nombre de places de stationnement des entreprises est en règle générale arrêté pour faire en sorte que, *de facto*, le suivi d'un plan de mobilité soit nécessaire. Enfin, étant donné que de nombreuses personnes travaillant dans le canton sont des frontaliers et que les transports publics sont insuffisamment développés, le covoiturage est le mode de mobilité le plus largement adopté par les entreprises⁴⁸.

3) Dans le canton de Genève⁴⁹

82. Le canton de Genève a voté, en juin 2016, une loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE ; RS GE H 1 21). Son art. 3 al. 3 let. c. traite des plans de mobilité en entreprise comme suit :

³ La politique globale de la mobilité encourage les nouvelles pratiques de mobilité, qui visent à réduire la charge sur les infrastructures et services de mobilité aux heures de pointe et pour lesquelles l'Etat et les établissements publics autonomes doivent être exemplaires, notamment en encourageant :

- a) les services d'auto-partage;
- b) l'usage du covoiturage non professionnel;
- c) la mise en œuvre de plans de mobilité d'entreprises visant à inciter à l'utilisation des transports publics et de la mobilité douce pour le trafic pendulaire, ainsi qu'à réduire les possibilités de stationnement en entreprise.

83. L'encouragement d'adopter et de mettre en œuvre des plans de mobilité est ainsi une **mesure incitative**, et point contraignante pour les entreprises ou les particuliers.

84. Le canton a de plus adopté un règlement relatif aux plans de mobilité d'entreprise (RPMob ; RS GE H 1 21.03) qui détaille notamment le contenu des plans de mobilité. Le règlement retient que « *L'adoption d'un plan de mobilité d'entreprise pour les entreprises de droit privé revêt un caractère facultatif et est fortement encouragée.* » (art. 3 al. 3 RPMob).

85. Il n'apparaît donc pas qu'il y ait une volonté politique d'imposer aux entreprises l'adoption d'un plan de mobilité contraignant. Pour l'heure, il s'agit uniquement de **les encourager** à en adopter un⁵⁰. Dans ce contexte, le canton de Genève a mis en place le **label** « *Ecomobil* »⁵¹ : lorsqu'une entreprise adopte un plan de mobilité et qu'elle le soumet au Canton qui l'approuve, l'entreprise obtient ledit label. Les entreprises peuvent ainsi, par ce biais, démontrer à leur clientèle leur sensibilité et leur engagement envers l'écologie. Il semblerait également que d'ici fin 2023, le

⁴⁸ Cf. à ce sujet également : <https://www.jura.ch/DEN/SDT/Mobilite-et-transports/Plan-de-mobilite-pour-les-entreprises/Plan-de-mobilite-pour-les-entreprises.html>

⁴⁹ Nous avons contacté Mme Virginie Robry (022 546 79 00).

⁵⁰ <https://www.ge.ch/dossier/transports/mobilite-entreprises/plan-mobilite#:~:text=Depuis%20le%2016%20juin%202021,adopter%20un%20plan%20de%20mobilit%C3%A9>

⁵¹ <https://www.ge.ch/dossier/transports/mobilite-entreprises/label-ecomobile>

canton de Genève envisage de rendre obligatoire la mise en place d'un plan de mobilité pour les employés de l'administration publique.

4) Dans le canton de Neuchâtel

86. Le canton de Neuchâtel ne possède aucune base légale qui donnerait aux communes ou au canton la compétence d'obliger les entreprises privées à adapter un plan de mobilité. Il se contente **d'encourager** les entreprises à adapter un plan de mobilité par le biais de différentes campagnes de sensibilisation⁵².

5) Autres sources

87. La thématique des plans de mobilité fait l'objet de nombreuses réflexions, fiches et documents sur internet. Outre les références données précédemment, on mentionnera :

- le site WEB « Communes durables » qui contient une fiche spécifique relative au plan de mobilité⁵³ ;
- le guide élaboré par les cantons de Genève et de Vaud, par la métropole lémanique et la région France-Suisse, destiné à traiter en détail la question des plans de mobilité⁵⁴ ;
- le guide élaboré par l'Agglomération de Fribourg⁵⁵, intitulé Guide des plans de mobilité pour les entreprises et les institutions.

* * * * *

Fait à Fribourg, le 28 septembre 2023 (version adaptée le 26 août 2024)

Jean-Michel Brahier

⁵² <https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCTR/Pages/Plan-de-mobilit%C3%A9-d%27entreprise.aspx>

Cf. également la boîte à outils de la Ville de Neuchâtel, élaborée en 2015 et disponible ici : https://www.coord21.ch/uploads/Fichiers_Coord21/Bonnes_pratiques/NEUCHATEL_mobile_en_entreprise.pdf

⁵³ <https://communes-durables.ch/project/plan-de-mobilite/>

⁵⁴

https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dgmr/Publications/20211019_Guide_PlanMobiliteEntreprises_DI21.pdf

⁵⁵ https://www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Fichiers_Agglomeration_mise_a_jour_des_le_14-06-05/Que_faisons_nous_/Promotion_economique/Doc_Economie/220405_f_guide_plan_mobilite.pdf